



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia piątek, 9 kwietnia 2021 r.

Poz. 1757

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.115.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 8 kwietnia 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIX/177/2021 Rady Gminy Wojcieszków z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie ustalenia planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia objęte dofinansowaniem w 2021r., w części obejmującej tytuł uchwały w zakresie słowa: „planu” oraz w brzmieniu: „pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli”, jej §1, § 3 w brzmieniu: „pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli”, § 6 w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” oraz załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/177/2021 Rady Gminy Wojcieszków z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie ustalenia planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia objęte dofinansowaniem w 2021r., w części obejmującej tytuł uchwały w zakresie słowa: „*planu*” oraz w brzmieniu: „*pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli*”, jej §1, § 3 w brzmieniu: „*pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli*”, § 6 w brzmieniu: „*w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*” oraz załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIX/177/2021 Rady Gminy Wojcieszków została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 marca 2021 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały zostały powołane m.in. przepisy art. 70a ust. 1 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215, ze zm.) oraz § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, szczegółowych celów szkolenia branżowego oraz trybu i warunków kierowania nauczycieli na szkolenia branżowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1635).

W myśl art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela w budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem szkoleń branżowych - w wysokości 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, z zastrzeżeniem ust. 2. Zgodnie zaś z art. 91d pkt 1 kompetencje określone w art. 70a ust. 1 wykonuje rada gminy.

Natomiast zgodnie z § 6 ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej, organ prowadzący, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek, ustala corocznie:

- 1) maksymalną kwotę dofinansowania opłat pobieranych przez podmioty, o których mowa w art. 70a ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy;
- 2) formy i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane.

Przepis art. 70a ust. 1 zobowiązuje zatem radę gminy do przeznaczenia, czyli rocznego zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na wyżej wymieniony cel, ale tylko we własnym budżecie, natomiast zgodnie z § 6 ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej, organ prowadzący, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek, ustala corocznie maksymalną kwotę dofinansowania opłat pobieranych przez podmioty, o których mowa w art. 70a ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy, oraz formy i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane.

W treści § 1 Rada wskazała, że ustala się na rok 2021 *plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wojcieszków, uwzględniając wnioski tych szkół* (ust. 1). *Wnioski dyrektorów szkół, o których mowa w ust. 1, uwzględniając plan doskonalenia zawodowego nauczycieli tych szkół* (ust. 2). *Plan, o którym mowa w ust. 1, określa załącznik do niniejszej uchwały* (ust. 3).

Przedmiotowe zapisy uchwały, w zakresie, w jakim stanowią o planie dofinansowania form doskonalenia zawodowego, jak również tytuł uchwały w zakresie słowa „*planu*” wykraczają poza zakres umocowania wynikającego z § 6 ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019 r., na podstawie którego Rada jest władna ustalić maksymalną kwotę dofinansowania oraz formy i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane.

W § 2 ww. rozporządzenia zostały wskazane formy doskonalenia zawodowego nauczycieli, a w § 3 określony został tryb ich przyznawania.

Dyrektorzy szkół do dnia 31 października danego roku składają do organu prowadzącego wnioski o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w następnym roku kalendarzowym, uwzględniając potrzeby, o których mowa w § 3 ust. 1 i 2 (§ 4 rozporządzenia).

Organ prowadzący do dnia 31 stycznia danego roku opracowuje na dany rok kalendarzowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, o których mowa w art. 70a ust. 3a ustawy, uwzględniając:

- 1) wnioski dyrektorów szkół, o których mowa w § 4 ;
- 2) wyniki egzaminu ósmoklasisty, egzaminu zawodowego lub egzaminu maturalnego;
- 3) podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa, ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, zgodnie z art. 60 ust. 3 pkt 1 ustawy - Prawo oświatowe;
- 4) stopień realizacji harmonogramu szkoleń branżowych, o którym mowa w § 8 (§ 5 rozporządzenia).

Należy zauważyć, że ww. rozporządzenie posługuje się jednolicie terminem „organu prowadzącego”, bez rozróżnienia, czy dana kompetencja przysługuje organowi wykonawczemu czy stanowiącemu gminy.

W takiej sytuacji należy odnieść się do ogólnych reguł ustrojowych, określających wyłączne kompetencje poszczególnych organów gminy. Ustawa o samorządzie gminnym dokonała zasadniczego podziału tych organów na stanowiący (rada) i wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta). Ten "dwupodział" przesądzać będzie o właściwości danego organu zawsze tam, gdzie będziemy mieli do czynienia z realizacją funkcji stanowiącej i wykonawczej (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 października 2014r. II SA/Go 584/14).

Zgodnie z brzmieniem przytoczonego wyżej § 5 rozporządzenia organ prowadzący opracowuje na każdy rok kalendarzowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, o których mowa w § 2 rozporządzenia.

Zdaniem organu nadzoru, opracowanie na każdy rok budżetowy planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, o którym mowa w § 5 ww. rozporządzenia, należy do właściwości organu wykonawczego gminy. Wymienione kompetencje należy bowiem zaliczyć do kompetencji wykonawczych, mieszczących się w ramach wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przynależnych wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) z mocy art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Tym samym § 1 uchwały określający, iż *ustala się na rok 2021 plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Wojcieszków, uwzględniając wnioski tych szkół*, należy ocenić jako podjęte przez Radę z przekroczeniem przysługujących jej kompetencji.

Podejmowanie przez Radę czynności, które należą do sfery wykonawczej stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 ust. 1 Konstytucji RP), a także art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Rada jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, stąd też niedopuszczalnym jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia lub z jego przekroczeniem.

Powyższa argumentacja przesądza także o wadliwości załącznika do uchwały zatytułowanego „Plan dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli na 2020 rok”, w którym Rada Gminy dokonała podziału środków przeznaczonych na doskonalenie zawodowe nauczycieli na poszczególne szkoły (w ujęciu tabelarycznym).

W ocenie organu nadzoru, ustalenia uchwały w zakresie podziału środków na poszczególne szkoły, zostały podjęte z przekroczeniem kompetencji przysługujących Radzie w kontekście przepisów ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019 r.

W § 3 uchwały ustalono maksymalną kwotę dofinansowania opłat za kształcenie *pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli*.

Również z tytułu uchwały wynika, że została ona podjęta w sprawie ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie *pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli*.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia w zakresie słów: „*pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli*” zostały podjęte z istotnym naruszeniem § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019 r., na podstawie którego organ prowadzący został uprawniony do ustalenia „maksymalnej kwoty dofinansowania opłat pobieranych przez podmioty, o których mowa w art. 70a ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy”, tj. pobieranych przez placówki doskonalenia nauczycieli, szkoły wyższe i inne podmioty, których zadania statutowe obejmują doskonalenie zawodowe nauczycieli.

Zdaniem organu nadzoru Radzie Gminy przy określaniu maksymalnej kwoty dofinansowania opłat dotyczących form i specjalności kształcenia nauczycieli nie zostały przyznane kompetencje do zawężania kręgu podmiotów, pobierających ww. opłaty.

Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała przepisów powszechnie obowiązujących wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 6 uchwały Rada postanowiła, że *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja, w zakresie, w jakim przewiduje ogłoszenie przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego nie znajduje uzasadnienia prawnego i pozostaje w sprzeczności z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Przepis ten określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;

- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a także nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym z mocy przepisów szczególnych.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji akty prawa miejscowego, bez względu na ich rodzaj, są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjmuje się zatem, że normy zawarte w akcie prawa miejscowego mają charakter generalny i abstrakcyjny, są adresowane do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując prawa i obowiązki podmiotów, które spełniają hipotezę norm zawartych w uchwale.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, szczegółowych celów szkolenia branżowego oraz trybu i warunków kierowania nauczycieli na szkolenia branżowe. Przepisy te nie upoważniają rady do stanowienia norm postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Uchwała podjęta na podstawie przepisów ww. rozporządzenia nie kształtuje sytuacji prawnej adresatów, nie jest zatem aktem prawa miejscowego.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIX/177/2021 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wojcieszków
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wojcieszków